

## 'Mobiliteit is een grondrecht'

1 oktober 2017 | Auteurs: [Henk Donkers](#)

Dit artikel is verschenen in: [geografie oktober 2017](#)

[planologie](#) [infrastructuur](#) [openbaar vervoer](#) [Nederland](#)

### Kennis



FOTO: PETER EIJKMAN

Op de Strawinskylaan stopt de tram midden tussen de werkplekken aan de Zuidas. Maar hoe kom je hier vanuit Purmerend, Uithoorn of Volendam?

### Interview met planoloog Karel Martens

**Op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting kennen we goed ontwikkelde principes van rechtvaardigheid waar we het als samenleving ook redelijk over eens zijn. We sturen ook op die principes. Vreemd genoeg hebben we die niet voor verkeer en vervoer, aldus planoloog Karel Martens, die hierover Transport Justice schreef.**

Er bestaan grote verschillen tussen mensen in hun mogelijkheden om snel, comfortabel en tegen een eerlijke prijs werk, voorzieningen als winkels, ziekenhuizen en scholen, en vrienden en familie te bereiken. Ik heb me er altijd over verbaasd dat niemand zich daar druk over maakt. In 2009 bevestigde

onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en het Centraal Planbureau mijn vermoeden. Toen bleek dat 90% van alle verplaatsingen in Nederland minstens twee keer zo lang zouden duren met het openbaar vervoer als met de auto. Vooral lage inkomensgroepen, jongeren en ouderen worden daar de dupe van. Stel je voor dat mensen met lage inkomens twee keer zo lang zouden moeten wachten op een hartoperatie... De wereld zou te klein zijn. Politici zouden erop aangesproken worden, er zou maatschappelijk debat over ontstaan. Het zou als zeer onrechtvaardig ervaren worden. Maar in het verkeer en vervoer kraait er geen haan naar. Dat vind ik vreemd, want gebrek aan mobiliteit en bereikbaarheid – vervoersarmoede – beperkt de bewegingsvrijheid van grote groepen mensen en hun kansen op werk, het gebruik van voorzieningen en sociale contacten. Dat is niet eerlijk.

Verschillen zijn onvermijdelijk. Om te bepalen of ze rechtvaardig zijn, heb je principes nodig waarop je kunt sturen, en vervolgens ook instrumenten. Omdat die principes er bij verkeer en vervoer niet zijn, probeer ik in mijn boek een rationele argumentatie op te zetten om zo'n principe te identificeren en toe te passen.'

Karel Martens (50) bekleedt de Leona Chanin Career Development- leerstoel aan de Faculty of Architecture and Town Planning van het Technion in Haifa, Israel. Daarnaast heeft hij een kleine aanstelling aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, waar hij nog een vak geeft en studenten en promovendi begeleidt. Martens studeerde eind jaren 80 planologie in Nijmegen, waar hij in 2000 promoveerde op het ABC-locatiebeleid. In datzelfde jaar vertrok hij naar Israel waar hij trouwde met een Israelische planologe. In 2006 keerde hij met zijn gezin voor negen jaar terug naar Nederland. Sinds 2015 woont en werkt hij weer in Israel en komt af en toe naar Nederland. Verkeerskundigen kozen hem in 2014 tot transportprofessional van het jaar en de meest inspirerende verkeerskundige.



FOTO: HENK-JAN KOOLJ

Vervoerskundige Karel Martens

**Mobiliteit en rechtvaardigheid is echt jouw onderwerp. Hoe ben je daarbij terecht gekomen?**

'Ik heb altijd interesse gehad in mobiliteit. De anekdotische verklaring is dat mijn vader buschauffeur was. Met de bus vervoerde hij arbeiders naar de suikerfabriek in Breda en later reed hij als touringcarchauffeur met toeristen door heel Europa. Ik ging vaak mee. Als ik in een bus zit, ben ik gelukkig. Daar kan ik echt van genieten. Maar het is niet de echte reden dat ik me beroepsmatig met mobiliteit ben gaan bezighouden. Toen ik 16 was, wist ik al dat ik planologie zou gaan studeren, maar in mijn opleiding was mobiliteit niet echt een thema. Dat werd het pas door

mijn promotieonderzoek naar het ABC-locatiebeleid. Daarin werden ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit aan elkaar gekoppeld. Bedrijven met veel werknemers of bezoekers moesten zich vestigen op A-locaties die goed bereikbaar waren met het openbaar vervoer zoals de grote stations. C-locaties waren voor bedrijven met weinig werknemers of bezoekers, die goed per auto bereikbaar moesten zijn. De B-locaties zaten daartussenin. Ik heb dat beleid geëvalueerd.

'Ik ben altijd een "groene jongen" geweest en vond mobiliteit een enorm milieuprobleem. Energie is dat ook, maar dat kun je (deels) met technische middelen aanpakken. Bij mobiliteit ligt het anders, omdat je diep moet ingrijpen in het gedrag van mensen. Mobiliteit laat zich moeilijk sturen. Toen ik in 2000 naar Israël vertrok, belandde ik in een onderzoeksgroep die aan geavanceerde modelontwikkeling deed. Ik kreeg meteen een stempel als "transportexpert uit Nederland, waar alles zo goed georganiseerd is" en moest verkeer en vervoer een plek geven in die modellen. Toen kwam ik erachter dat rechtvaardigheid als thema onontgonnen terrein is bij verkeer en vervoer. Overheden zijn alleen geïnteresseerd in de economische kant van verkeer- en vervoerssystemen. Dat Pietje veel gemakkelijker naar zijn opa en oma kan dan Marietje, kan beleidsmakers geen donder schelen. Ze richten zich op de problemen van mensen die relatief al heel mobiel zijn, degenen die met de auto, de intercity of het vliegtuig reizen. Files, volle treinen en drukke vliegvelden zijn geen teken van problemen maar van het succes van bepaalde vervoerswijzen. Daar zitten niet de mensen die een echt mobiliteitsprobleem hebben en in vervoersarmoede leven.'

### **Wat is er onrechtvaardig aan het huidige transportsysteem?**

'Aan die vraag zitten een filosofische vraag en een empirische kant. Eerst moeten we definiëren wat op het gebied van verkeer en vervoer – zeg maar bereikbaarheid – rechtvaardig is. Als we daarvoor principes en normen hebben vastgesteld, kunnen we onderzoeken in hoeverre daarvan in de praktijk sprake is. Op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting hebben we die principes wel, is er beleid en zijn er instrumenten om te meten en te handhaven. Het recht op gratis onderwijs voor iedereen en redelijke huisvesting is vastgelegd in de grondwet. Als de Inspectie voor het Onderwijs constateert dat kinderen op zwakke scholen geen goed onderwijs krijgen, gaan we daar wat aan doen. Sinds de Woningwet zorgen we voor redelijke huisvesting voor

iedereen. Woningen moeten aan eisen voldoen en voor mensen die dat zelf niet kunnen betalen, zijn er huursubsidies en is er sociale woningbouw. Voor de gezondheidszorg geldt: wie ziek is, krijgt zorg en wie niet ziek is, betaalt daaraan mee. Het zijn goed ontwikkelde en breed aanvaarde principes. Voor verkeer en vervoer ontbreken die.'

**Ligt er onder het openbaar vervoer dan geen rechtvaardigheidsprincipe?**

'Nee, geen principe van rechtvaardigheid maar van liefdadigheid. Bij liefdadigheid staat de gever sterk; hij kan geven en nemen wat hij wil. Bij rechtvaardigheid geef je de ontvanger macht. Als hij niet krijgt waar hij recht op heeft, kan hij zich ergens op beroepen en anderen erop wijzen dat ze niet voldoen aan hun verplichtingen. Die kunnen daar dan toe gedwongen worden.'

**Als er op het Friese platteland buslijnen worden opgeheven en dorpen verstoken blijven van openbaar vervoer, kunnen ze zich dan nergens op beroepen?**

'Ze kunnen de strijd aangaan, maar ze kunnen zich niet beroepen op principes of op bijvoorbeeld concrete bereikbaarheidsnormen. Die zijn nergens vastgelegd. Bij bezuinigingen in de gezondheidszorg wordt gekeken naar de toegankelijkheid van de zorg; dat is een breed gedeeld principe dat we hoog houden. Bij het schrappen van buslijnen kijken we naar de kosten en hoeveel mensen er in de bus zitten, maar niet naar de effecten. Ook met weinig passagiers kan de bus voor die mensen van groot belang zijn vanwege werk of sociale contacten. Als iemand slechtziend is of geen auto heeft, is het onrechtvaardig hem in een isolement te plaatsen. Het openbaar vervoer voor de kwetsbare groepen, met name de regionale buslijnen, is jarenlang uitgekleet. Aan goed openbaar vervoer is alleen de trein overgebleven. Die is voor de middenklasse; voor lagere inkomens is de trein veel te duur.

'Mijn voornaamste punt is niet dat we in Nederland per se een slecht vervoerssysteem hebben, maar dat we dit pas weten als we principes en normen hebben vastgelegd. Pas dan kun je meten, analyseren en oordelen.'

*Files, volle treinen en drukke vliegvelden zijn geen teken van problemen maar van succes*



## **Je kunt op heel veel terreinen principes vastleggen, maar je gaat toch pas ergens energie in steken als je vermoedt dat er problemen zijn?**

'Er is in het buitenland, vooral in Engeland, vanaf de jaren 90 veel onderzoek gedaan naar sociale uitsluiting door gebrekkig vervoer. Daar zien we dat veel mensen echt problemen hebben. Ze krijgen moeilijk een baan, minder (bij)scholing, hebben minder sociale contacten, verschijnen vaak niet op doktersafspraken, krijgen weinig bezoek in het ziekenhuis, herstellen daardoor minder snel van operaties enzovoorts. Het is niet alleen een kwestie van wel of geen auto. Huishoudens met lage inkomens die wel een auto hebben, rijden er vaak weinig in omdat het te duur is of omdat ze geen geld hebben voor reparaties. In Nederland is nauwelijks onderzoek gedaan naar sociale uitsluiting door gebrekkig vervoer. Ik heb met studenten alleen kleinschalig, kwalitatief onderzoek verricht naar vervoersarmoede. In Rotterdam-Zuid, waar het openbaar vervoer redelijk goed is, bleken lage inkomensgroepen toch grote problemen te hebben met het vinden van een baan. Hun kansen op werk liggen op bedrijventerreinen aan de rand of buiten de stad, die moeilijk of niet bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Soms ontbreekt het openbaar vervoer helemaal, soms zijn de tijden en frequenties ongeschikt voor mensen die avond-, weekend- of ploegendiensten draaien. De fiets is voor velen, vooral allochtonen, geen optie: ze hebben er geen, kunnen 'm niet veilig stallen bij hun woning, kunnen soms niet fietsen, het traject is te onveilig (bijvoorbeeld voor vrouwen en als het donker is) of de afstanden zijn te groot. Grootschalig vervolgonderzoek is er nooit gedaan. De makke van veel verkeers- en vervoersstudies is dat ze gericht zijn op mensen die zich wel verplaatsen, niet op degenen die zich niet (kunnen) verplaatsen, terwijl die de meeste mobiliteitsproblemen hebben.'

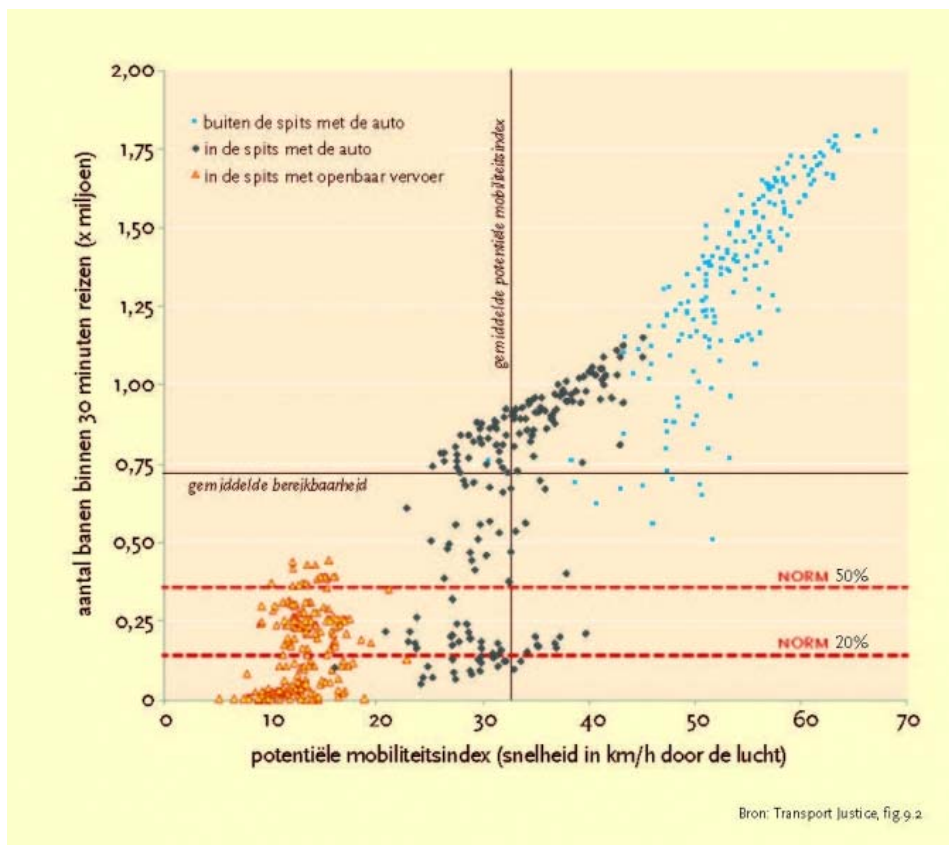
## **Hoe ben je tot principes van rechtvaardigheid gekomen?**

'Ik heb gebruik gemaakt van theorieën over rechtvaardigheid van de Amerikaanse filosofen John Rawls, Michael Walzer en vooral Ronald Dworkin. Voor een eerlijke verdeling van primaire goederen – dingen die ieder mens nodig heeft – zouden mensen moeten plaatsnemen achter wat Rawls "een sluier van onwetendheid" noemt. Het gaat om een gedachtenexperiment waarin je niet weet wie je bent, wat voor positie je in de maatschappij inneemt, of je arm of rijk bent, waar je woont, wat voor geloof of ideologie je aanhangt enzovoorts. Achter die sluier van onwetendheid kun je niet vanuit je eigen belang redeneren, maar moet je rekening houden met alle mogelijke andere

situaties waarin je terecht zou kunnen komen. Wat doe je als je iedereen zou kunnen zijn en je niet weet welke risico's je loopt? Iedereen zou wat opzij leggen voor het geval hij of zij door pech in een ongunstige situatie terechtkomt. Dat idee – je indekken tegen pech – heb ik gebruikt om een principe voor rechtvaardigheid in de mobiliteit te ontwikkelen. Er zijn volgens mij drie risico's die je loopt bij mobiliteit. Het eerste is dat er wel een mobiliteitssysteem bestaat maar dat je er geen gebruik van kunt maken, omdat je een fysieke of cognitieve beperking hebt of omdat je er geen gebruik van mag maken. Er is bijvoorbeeld een autosysteem, maar jij bent te jong om te rijden of je bent blind. Het tweede risico is dat je niet genoeg geld hebt om van het mobiliteitssysteem gebruik te maken. Het derde is dat je op een plek belandt van waaruit maar weinig bestemmingen gemakkelijk te bereiken zijn. Dat kunnen afgelegen plaatsen op het platteland zijn, maar ook wijken aan randen van steden met een beroerde infrastructuur. Geplaatst achter de sluier van onwetendheid zullen mensen zich verzekeren tegen die risico's. Zij zullen immers willen voorkomen dat als de sluier eenmaal wordt opgetild, zij zich in een van die ongewenste situaties bevinden. Ze kiezen met andere woorden voor het opzetten van een sociaal vangnet, maar dan op het gebied van mobiliteit. De personen achter de sluier der onwetendheid geven door hun keuzen vorm aan een sociaal contract, aan een set van afspraken die ze moeten honoreren zodra de sluier wordt opgelicht. Zo ontstaat er een sociaal vangnet voor mobiliteit, een nieuw recht om zaken als banen, ziekenhuizen en winkels, familie en vrienden te kunnen bereiken, zoals er ook een recht op adequate huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs bestaat. Net als bij een woning niet direct duidelijk is wat adequaat is, blijft het bij bereikbaarheid ongewis wat voldoende is. Een filosofisch gedachtenexperiment kan een systematische ondersteuning leveren voor een principe. Wat dan precies adequaat of voldoende is, dat is een maatschappelijke en politieke keuze.'

### **Hoe bepaal je wat voldoende bereikbaarheid is?**

'Bereikbaarheid kun je meten. Je kunt kijken naar een set van bestemmingen (banen, voorzieningen) die je vanuit de plek waar je woont tegen bepaalde kosten binnen een bepaalde tijd kunt bereiken. Je ziet dan wie wel en wie niet voldoende bestemmingen kan bereiken. Als mensen niet krijgen waar ze recht op hebben, moet daar wat aan gedaan worden.'



BEELD: © 2017 GEOGRAFIE & B.J. KÖBBEN

Figuur 1: Aantal banen binnen 30 minuten bereikbaar vanuit diverse wijken in regio Amsterdam

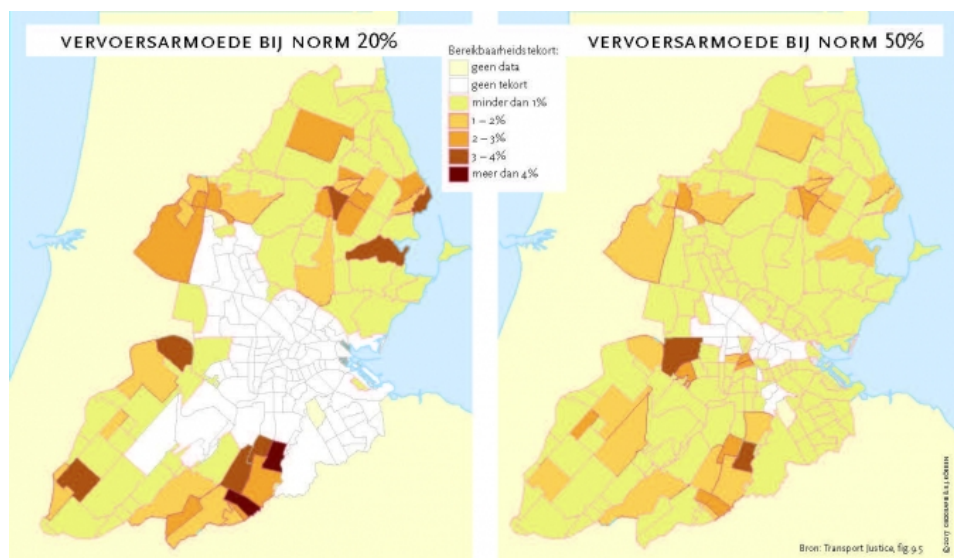
'Ik heb dat onderzocht voor Amsterdam. Dat is internationaal niet alleen een aansprekende stad. De stad heeft ook centraal gestaan in het werk van de Amerikaanse planologe Susan Fainstein, die in haar boek *The Just City* Amsterdam met Londen en New York vergelijkt. Zij analyseert vooral ruimtelijke ordening, huisvesting en economische ontwikkeling en komt tot de conclusie dat Amsterdam de meest rechtvaardige stad is van de drie. Fainstein heeft in haar boek echter niet gekeken naar verkeer en vervoer. Dat heb ik in mijn boek opgepakt. Is Amsterdam ook in dit opzicht rechtvaardig? Om die vraag te beantwoorden, heb ik de verschillen in bereikbaarheid voor de stad en de omliggende regio in beeld gebracht. Ik heb gekeken hoeveel banen er binnen 30 minuten bereikbaar zijn vanuit elke wijk, in de spits met de auto, in de spits met het openbaar vervoer en buiten de spits met de auto. De verschillen waren enorm (figuur 1). Mensen met een auto kunnen in de spits maximaal 1,2 miljoen banen bereiken en buiten de spits 1,8 miljoen. Voor mensen die zijn aangewezen op het openbaar vervoer liggen er maximaal 440.000 banen binnen handbereik.

'Als je eenmaal inzicht hebt in die grote verschillen, kun je ook over normen voor bereikbaarheid gaan praten. Wat vind je als samenleving nog een redelijk niveau van bereikbaarheid? Als gedachtenexperiment heb ik verschillende normen



aangehouden. Een ruimhartige norm van 50% van de gemiddelde bereikbaarheid in de regio en een 'zuinige' variant van 20% van dat gemiddelde. Die percentages verwijzen dan naar het aantal bestemmingen – het aantal banen in dit geval – dat de gemiddelde inwoner van de regio Amsterdam kan bereiken. Momenteel kan de gemiddelde Amsterdammer als hij een auto heeft in de spits binnen 30 minuten 718.000 banen bereiken. Bij 50% van de gemiddelde bereikbaarheid in de regio zit je op 359.00 banen, bij 20% op maar 144.000 banen. Als je de bereikbaarheidsnorm van 50% hanteert, zie je dat veel mensen die geen auto hebben en dus zijn aangewezen op het openbaar vervoer, hieronder zitten. Eigenlijk halen alleen de autolozen die in de grachtengordel wonen deze norm (figuur 2). De rest blijft er onder, soms zelfs ver. Bij een bereikbaarheidsnorm van 20% zijn er uiteraard veel minder autolozen die onder de norm blijven. Maar het gaat nog steeds om een forse groep.

'De bulk van de problemen zit niet in de dorpen, zoals soms wordt gedacht, maar in de randen van de stad en in de grote groeikernen uit de jaren 70: Purmerend, Uithoorn, Volendam en zelfs een stuk van Amstelveen. Wie in die gebieden woont zonder auto voor de deur, heeft een probleem, want feitelijk zijn deze wijken en plaatsen gebouwd met de auto in het achterhoofd. In de regio Amsterdam hebben naar mijn inschatting zo'n 160.000 mensen een serieus vervoersprobleem als je uitgaat van de 50%- norm, ondanks het relatief goede openbaar vervoer. Als je weet dat zo veel mensen onder de bereikbaarheidsnorm zitten, is de uitdaging hen op een zo efficiënt mogelijke manier boven die norm te krijgen.'



BEELD: ©2017 GEOGRAFIE & B.J. KÖBBEN

Figuur 2: Procentuele verdeling van de vervoersarmoede in regio Amsterdam

### **Wat zijn de opties om daar wat aan te doen?**

'Dat hangt af van de situatie. Je moet redeneren vanuit de mensen die een vervoersprobleem hebben. Als het om een kleine groep mensen gaat, kun je vouchers voor taxi's geven. Gaat het om veel mensen, dan ligt beter openbaar vervoer voor de hand, want daar hebben zowel mensen zonder als met auto wat aan.

Verbetering van de fietsinfrastructuur, fietslessen voor allochtone vrouwen en subsidiering van e-bikes kunnen ook een deel van de oplossing zijn. En voor mensen met fysieke beperkingen straks misschien zelfrijdende auto's, maar alleen als ze echt zelfrijdend zijn en zwaar worden gesubsidieerd.'

### **Is stimulering van mobiliteit niet erg kostbaar?**

'Het gaat om het stimuleren van mobiliteit waar die nu nog onvoldoende is. We leven in een rijk land. Er wordt heel veld geld gestoken in congestiebestrijding, dus feitelijk in het verhogen van de mobiliteit van mensen die al zeer mobiel zijn. Die mensen klagen bovendien het meest en stellen alsmaar hogere eisen. Maar de keuze voor de file is heel rationeel: het is goedkoper, sneller of comfortabeler dan het openbaar vervoer. De file is vervelend, maar die paar minuten vertraging voor de forens zijn geen maatschappelijk probleem, zelfs niet als honderdduizenden erdoor getroffen worden. Door de focus op die verwende maar klagende burger vergeten we het echte probleem. Dat van mensen die niks of weinig te kiezen hebben en simpelweg vaak thuis blijven vanwege gebrek aan goed vervoer. Die banen laten lopen, doktersafspraken laten schieten, hun kinderen of kleinkinderen niet of nauwelijks zien. Ik vind het echt bizar dat we hoofd- en bijzaken verwarren in mobiliteitsland.'

### **Misschien hebben die mensen minder behoefte om te reizen. Ga je geen normen aan anderen opleggen: jij zult mobiel zijn?**

'Nee, ik wil hen de mogelijkheden bieden omdat ze daar recht op hebben. Ze hoeven niet als ze niet willen. Hier speelt het klassieke filosofische probleem van de "tevreden slaaf". Mensen zijn eraan gewend, ze weten niet beter. Uit onderzoek onder buspassagiers blijkt dat zij tevreden zijn. De bus is schoon en de chauffeur is aardig. Je hoort ze niet over het feit dat ze er met de bus twee keer zo lang over doen dan met de auto. Dat weten ze geeneens, want ze hebben geen auto en bovendien hebben ze met hun situatie leren leven. Nog erger is dat ze ook het denken van de autorijdende meerderheid hebben overgenomen: 'Ik mag blij zijn dat de maatschappij überhaupt bereid is mijn busje te subsidiëren'. Net

zoals de slaaf dacht dat hij tevreden mocht zijn wanneer zijn baas hem niet afranselde. Tevredenheid is voor mij geen rechtvaardiging van de situatie. Als mensen in een krot wonen, is dat beter dan wanneer ze dakloos zijn, maar hen komt meer toe, zeker in een rijk land. Vervoersarmoede beperkt mensen in hun bewegingsvrijheid, hun kans op banen, sociale contacten, gebruik van voorzieningen. Voor de echt urgente verplaatsingen zoeken mensen wel een oplossing, ze schakelen familie of burens in, gaan niet zelf naar hun kinderen maar laten ze naar hen komen. Maar dat werkt natuurlijk niet als je dagelijks naar je werk of school moet. Het blijkt vaak ook niet te werken voor een afspraak met de dokter, die een urgenter behandeling kan voorkomen. En het funeste is: het probleem is niet zichtbaar. We kunnen het dus gemakkelijk negeren.'

### **Meer mobiliteit is toch slecht voor het milieu?**

'Ik heb daar felle discussies over gehad met mensen uit de milieubeweging. Laat je mensen in een sociaal isolement zitten vanwege het milieu? Ben je vanwege het milieu tegen meer bewegingsvrijheid en mobiliteit voor mensen die daarin nu beperkt worden? Laat de mensen die het probleem creëren ervoor opdraaien. Belast het vliegen en autorijden zwaarder, maar verhoog de frequenties van het openbaar vervoer. We kunnen het autogebruik beperken en tegelijkertijd de bereikbaarheid en mobiliteit voor meer mensen garanderen. Rechtvaardigheid, milieu en zelfs een efficiënt vervoersysteem kunnen samengaan.'